ASSOCIATIONS
SUBVENTIONS
COLLECTIVITÉS
MODE D'EMPLOI

Le Ministère des Sports, de la Jeunesse,
de l'Éducation populaire et de la Vie associative

www.associations.gouv.fr

LE FINANCEMENT PUBLIC DES ASSOCIATIONS ENTRE SUBVENTIONS ET COMMANDES

État des lieux et grandes évolutions

Viviane Tchernonog
CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne

Le secteur associatif a subi dans les dernières années d'importantes mutations qui ont généré des difficultés nombreuses amplifiées par le contexte plus récent de crise économique. Les principales difficultés rencontrées par les associations portent sur la raréfaction des ressources, le renouvellement des structures dirigeantes, le contexte institutionnel – réglementation, fiscalité, judiciarisation – de plus en plus contraignant, ainsi que des difficultés à accéder aux compétences salariées et bénévoles nécessaires au mouvement de professionnalisation des associations[1].

Parmi toutes ces difficultés, l'une d'entre elles revient avec force et constance : les associations se plaignent en tout premier lieu de la baisse des subventions publiques ; une grande partie des financements publics prendrait désormais la forme de commandes. Il n'est guère de colloque, de forum, de séminaire, d'étude, d'échanges dans lesquels la baisse des subventions et la tendance à la généralisation des commandes publiques ne soient pas dénoncées. Les difficultés exprimées par les associations dans ce domaine ont-elles une réalité forte ou sont-elles surtout relayées par des associations minoritaires mais plus « bruyantes » que les autres ou ayant une plus forte visibilité ?

Alors que le ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative a engagé des travaux visant à conforter l'initiative associative et à sécuriser les financements publics, ce document vise à dresser un premier état des lieux des modalités de l'intervention publique. L'objectif est de disposer de quelques éléments de réponse à des questions qui se posent aujourd'hui avec de plus en plus d'acuité : quelle est la part respective des subventions et des commandes publiques dans les budgets associatifs ? Comment ont évolué subventions et commandes dans les dernières années ? Peut-on parler d'une généralisation de la commande publique ?

La réponse à ces questions est rendue d'autant plus difficile qu'il n'existe pas aujourd'hui de sources de données administratives sur le financement – public ou privé – des associations et que, de plus, il n'existe pas de définition légale de la subvention publique. Les données de cadrage présentées dans ce document résultent de l'exploitation de la dernière édition de l'enquête « Paysage associatif » conduite en 2011 et 2012 par le Centre d'Économie de la Sorbonne auprès du monde associatif.

1. Viviane Tchernonog – Jean-Pierre Vercamer – Les associations entre crise et mutations – Un état des difficultés – Deloitte – Octobre 2012.

ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : L'ENQUÊTE « PAYSAGE ASSOCIATIF FRANÇAIS » DU CENTRE D'ÉCONOMIE DE LA SORBONNE

Les mesures présentées plus loin sont issues de la quatrième édition de l'enquête « Paysage associatif » conduite par le centre d'Économie de la Sorbonne[2]. 8 000 associations ont participé à l'enquête. Le questionnaire comprend 90 questions portant sur le profil de l'association, les ressources budgétaires publiques et privées, l'emploi salarié, le travail bénévole et le profil des dirigeants. Pour permettre des comparaisons et une mesure des évolutions dans le temps, les questions portant sur les budgets ont été formulées dans les mêmes termes que dans l'enquête « Paysage associatif » conduite par le CES en 2005 et la méthodologie de collecte des données adoptée dans les deux enquêtes est la même. La qualité des réponses aux questions portant sur la nature des financements publics est assez satisfaisante malgré l'absence de définition légale de la subvention et les difficultés des petites associations à remplir les données budgétaires. Le questionnaire soumis aux associations a distingué deux types majeurs de financement : les subventions et les commandes publiques. Le mode d'accès à ces deux types de financement est très différent et l'accès aux subventions est notamment subordonné au remplissage d'un dossier de demande de subventions. Les dispositions fiscales qui régissent ces deux formes du financement public contribuent en outre à la distinction des modes de financement public. Le travail de contrôle de cohérence des données a porté sur 16 segments d'associations, constitués à partir d'une combinaison de deux critères – l'existence ou non d'emploi de professionnels salariés dans l'association – et 8 secteurs d'activité. Les résultats globaux ont été extrapolés pour chacun des segments d'associations à partir des hypothèses formulées sur la structure du secteur associatif français. Les évolutions selon le secteur d'activité doivent être utilisées avec prudence dans la mesure où la qualité de la classification en secteurs d'activité des associations s'améliore avec le temps, ce qui peut générer des modifications de classification.

LE FINANCEMENT PUBLIC DES ASSOCIATIONS : DES ORIGINES ET DES FORMES MULTIPLES[3]

Le financement public représente aujourd'hui près de la moitié du financement total[4] du secteur associatif (Tableau 1) : les modifications qui le concernent affectent donc nécessairement les logiques d'action et les modes d'organisation des associations.

Un repositionnement des acteurs publics dans le financement des associations

Les dernières années ont enregistré des modifications majeures dans l'origine des financements publics des associations avec une baisse du poids de l'État[5], une montée en charge importante des conseils généraux et – phénomène plus récent – une baisse du poids des communes dans le financement des associations. Le repositionnement des acteurs publics s'est en outre effectué dans un contexte de privatisation du financement du secteur.

2. Viviane Tchernonog – Le paysage associatif français – Mesures et évolutions, 2e édition, Éditions Dalloz- Juris Associations, à paraître en septembre 2013.

3. Dossier spécial de Juris sur la distinction subventions publiques/commandes publiques « Almunia , un paquet qui vous veut bien », Juris n°458, 2012

4. Hors ressources et avantages en nature comme le travail bénévole, l'emploi salarié mis à disposition des associations et financés par d'autres organisations, ou les locaux, équipements, installations mis à disposition des associations le plus souvent par des collectivités publiques.

5. Résultant principalement de la décentralisation, des problèmes posés par le déficit structurel du budget de l'État et par la conjoncture économique.

Tableau 1 Origine des financements publics et privés dans les budgets associatifs

	2005	2011
Financements privés	**49 %**	**51 %**
Cotisation des adhérents	12,1 %	10,7 %
Don des particuliers, mécénat	4,9 %	4,0 %
Ventes aux usagers	32,3 %	35,8 %
Financements publics	**51 %**	**49 %**
Communes	14,1 %	11,5 %
Départements	10,0 %	12,3 %
Régions	3,5 %	3,5 %
État	12,3 %	11,3 %
Organismes sociaux	7,0 %	6,7 %
Europe	0,9 %	1,1 %
Autres financements publics	3,0 %	3,2 %
Total	**100 %**	**100 %**

Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français » - 2012

Deux grandes familles de financements publics

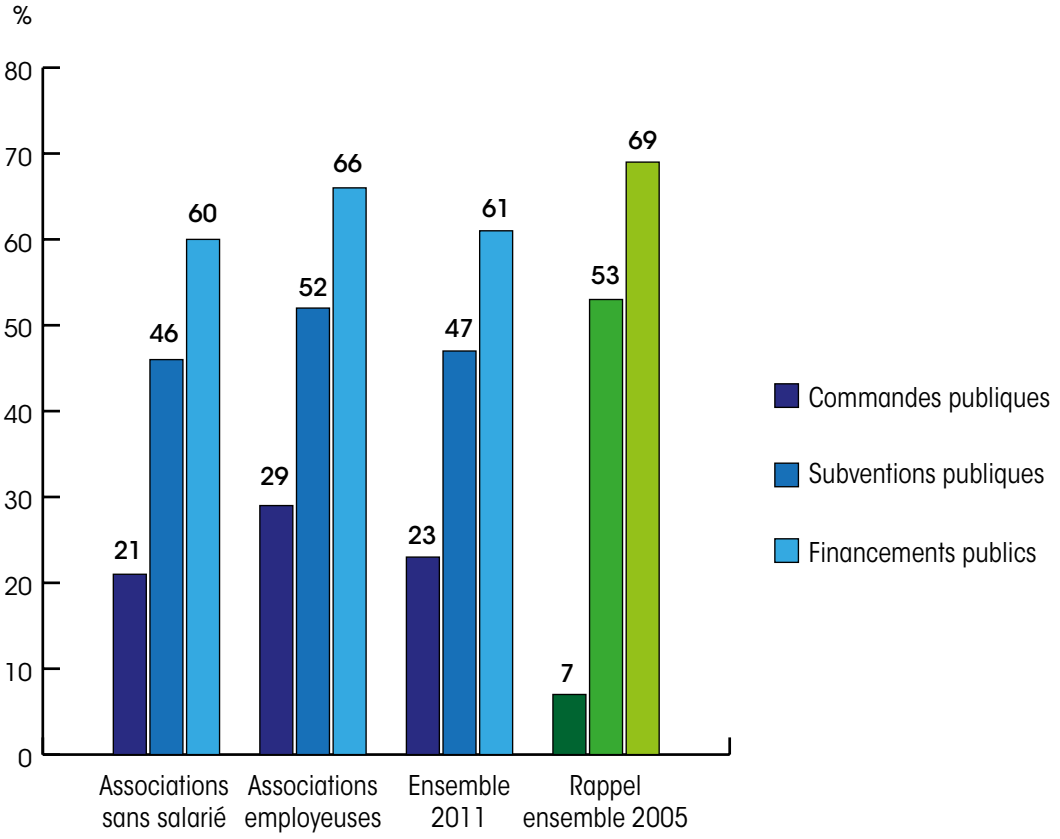
Les modalités du financement public sont nombreuses et variées : les financements publics peuvent prendre la forme de subventions, de conventions, d'achats de prestations aux associations, de prix de journées, elles peuvent encore résulter d'appels d'offres, d'appels à projet. Schématiquement, on peut cependant distinguer deux grandes familles de financement public : les subventions et les commandes. La différence entre ces deux formes de financement est essentielle : dans le premier cas – la subvention publique [6] – l'association est à l'initiative de l'action conduite, et peut développer des projets, innover et expérimenter de nouvelles actions ; dans le second – la commande publique – l'association agit comme prestataire pour réaliser ou gérer une action formatée par les acteurs publics qui s'intègre souvent dans les politiques publiques. Les dispositions fiscales – et en particulier l'application de la TVA – qui régissent ces deux formes de financement public sont en outre différentes.

La subvention publique : une ressource très répandue malgré un resserrement du nombre des subventions dans les dernières années

La subvention publique est une ressource très fréquente dans le monde associatif : plus d'une association sur deux perçoit une subvention. Ce chiffre élevé s'explique principalement par l'importance des relations qu'entretiennent les mairies et les nombreuses petites associations actives dans les secteurs sportif, culturel et de loisirs implantées sur le territoire de la commune et qui animent la vie locale : 60 % des associations sans salarié perçoivent un financement communal, qui a le plus souvent la forme d'une subvention publique. La comparaison des situations de 2005 et 2011 montre une diminution de la fréquence des subventions publiques – 69 % en 2005 et 61 % 2011 - et un très fort développement de la fréquence des commandes publiques qui sont aujourd'hui plus de trois fois plus nombreuses qu'elles ne l'étaient en 2005 : respectivement 23 % aujourd'hui et 7 % en 2005 (Figure 1).

6. La circulaire du 18/01/2010 précise que la subvention correspond à la *« situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres, auxquels l'administration y trouvant intérêt, apporte aide et soutien »*

Figure 1 **Fréquence de l'existence d'une subvention au sein des financements publics**



Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français » 2011- 2012

Lire : 46% des associations sans salarié perçoivent une subvention publique

Un très grand nombre de petites subventions : la dimension symbolique de l'octroi d'une subvention

58 % des associations destinataires d'une subvention perçoivent dans l'année un montant total de subventions publiques inférieur à 200 euros (Tableau 2) : ces petites subventions ont une forte dimension symbolique de convivialité et de reconnaissance réciproque entre acteurs publics – le plus souvent communaux – et associations. À l'opposé, 2 % des associations perçoivent des subventions annuelles supérieures à 100000 euros et concentrent 67 % de la masse des subventions publiques en direction des associations (Tableau 2).

Tableau 2 Montant et volume total des subventions reçues par les associations selon la taille des subventions

Montant des subventions publiques par association	% volume total des subventions publiques	% nombre d'associations bénéficiaires de subventions publiques
< 200 €	0,1 %	58 %
200 à 1 000 €	1,2 %	18 %
1 000 à 10 000 €	8,4 %	17 %
10 000 à 50 000 €	13,5 %	4 %
50 000 à 100 000 €	10,0 %	1 %
de 100 000 à 300 000 €	24,1 %	1 %
300 000 € et plus	42,7 %	1 %
Total	100 %	100 %

Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français » - 2012

Lire : 9% des associations ont perçu une ou plusieurs subventions publiques, pour un montant compris entre 200 et 500 euros. Le volume total des subventions distribuées à ces associations représente 0,4 % de la masse totale des subventions publiques en direction du secteur associatif.

Les subventions publiques aujourd'hui : le quart du budget du secteur associatif et un poids en forte baisse

Le développement du secteur associatif (2,5 % en moyenne annuelle dans la dernière période) a été porté par une privatisation de son financement : le financement privé a augmenté à un rythme annuel de 3,1 %, beaucoup plus rapide que le financement public (+1,9 % de croissance annuelle). C'est la participation croissante des usagers au service rendu par l'association, avec une augmentation de l'ordre de 4 % par an – soit 29 % sur la période 2005/2011 – qui explique seule la privatisation des ressources. Les subventions publiques ont diminué en six ans de 17 %, soit une baisse annuelle moyenne de 3 % tandis que les commandes publiques ont augmenté à un rythme très rapide : 73% sur la période soit 10 % en moyenne annuelle.

La transformation rapide des subventions en commandes publiques a plusieurs origines. Un changement de philosophie dans le financement public des associations[7], les incertitudes pesant sur le statut juridique de la subvention au regard des réglementations européenne et nationale – surtout en l'absence de définition légale de celle-ci – conduisent les collectivités publiques à développer les commandes publiques pour éviter les risques de requalification des subventions en commandes publiques. La montée en charge des collectivités territoriales dans le financement du secteur associatif contribue aussi à cette évolution, les régions et les conseils généraux ayant tendance à préférer les financements de type commandes aux subventions pour des motifs variés (formatage des actions des associations en fonction des politiques locales, meilleure visibilité des acteurs publics).

7. Exprimé par le rapport Langlais *« Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations »*, 2008

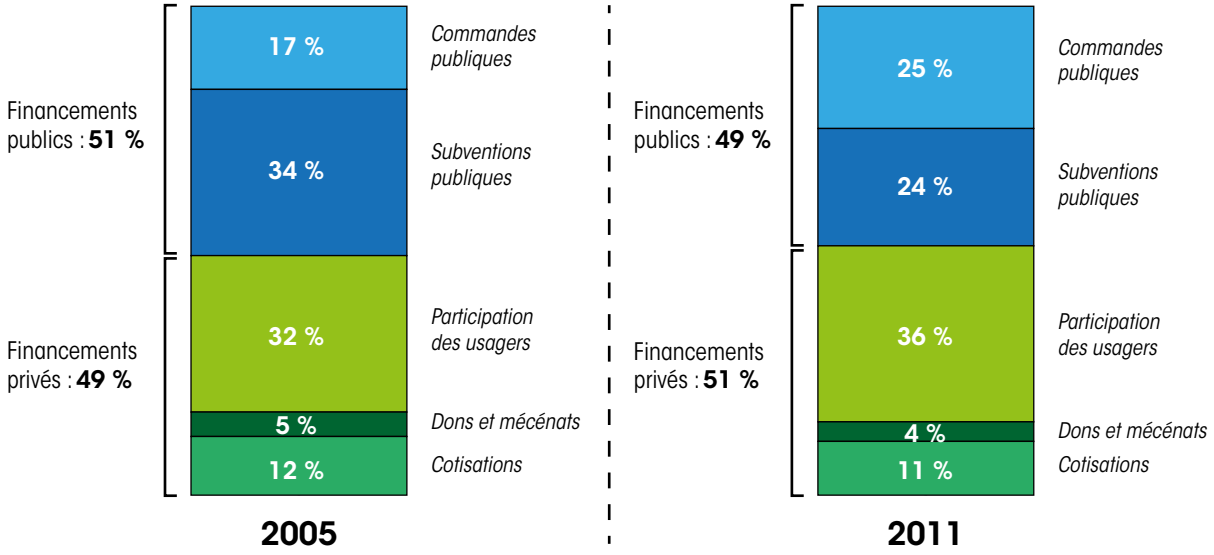
Tableau 3 Évolution en volume des financements publics et privés de 2005 à 2011

	Taux global 2005/2011	Taux annuel moyen
Financement privé	**+20 %**	**+3,1 %**
Cotisations des membres	*+5 %*	*+0,8 %*
dons des particuliers et mécénat	*-3 %*	*-0,4 %*
Ventes aux usagers	*+29 %*	*+4,3 %*
Financement public	**+12 %**	**+1,9 %**
Subventions publiques	*-17 %*	*-3,1 %*
Commandes publiques	*+73 %*	*+9,6 %*
Ensemble	**+16 %**	**+2,5 %**

Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011- 2012

La comparaison à six ans d'intervalle des structures de financement du secteur montre d'importantes transformations[8]. En 2005, les subventions publiques représentaient plus du tiers du financement total, soit un poids deux fois supérieur à celui des commandes publiques à la même date. Subventions et commandes publiques occupent désormais un poids comparable dans le budget total du secteur : respectivement 24 % et 25 %. Ces modifications se sont accompagnées d'une forte augmentation de la part des ventes aux usagers qui sont passées de 32 % à 36 % du budget total du secteur (Figure 2).

Figure 2 Nature des ressources des associations en 2005 et 2011



Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011- 2012

8. « Quel modèle économique pour le monde associatif ? », par Hugues Sibille et Viviane Tchernonog - Journal Le Monde, Supplément associations, 16 décembre 2009.

Le profil des financements et la part respective des subventions et des commandes varient bien sûr selon le secteur d'activité des associations. Les associations humanitaires, d'action sociale et de santé fonctionnent avec un financement public majoritaire dans leur budget – 61 % du financement total – dans lequel les commandes publiques apparaissent particulièrement importantes : 38 % du financement total. La structure du budget de ces associations –- qui représentent près de la moitié du poids économique du secteur associatif (Tableau 4) – marque fortement la structure du budget total du secteur associatif.

Les associations de défense des droits et des causes vivent avec des financements privés majoritaires et perçoivent relativement peu de financements publics : ceux-ci y prennent le plus souvent la forme de subventions. Les associations d'éducation et de formation fonctionnent avec des financements publics qui représentent près de la moitié de leurs ressources, avec une légère prédominance des subventions publiques dans le financement total.

Les financements privés sont largement majoritaires dans les associations sportives, récréatives et de loisirs où ils représentent 70 % du budget total. Les usagers participent de façon importante au financement de ces associations – 40 % des ressources totales proviennent de ventes aux usagers. Pour apprécier plus précisément la part totale des usagers dans le financement de ces associations, il faudrait ajouter à ce chiffre le montant des cotisations des membres qui représente 26 % du budget de ces associations. Les financements publics relativement limités dans ces secteurs, qui bénéficient souvent d'importantes aides en nature des collectivités publiques (installations, locaux, équipements), prennent plus souvent la forme de subventions publiques.

Tableau 4 Structure des budgets associatifs selon la nature des ressources et le secteur d'activité

	Action sociale, action humanitaire santé	Défense des droits et des causes	Éducation Formation Insertion	Sports Culture Loisirs	Économie Développement local	Ensemble
Financement privé	**39 %**	**66 %**	**53 %**	**70 %**	**28 %**	**51 %**
Cotisations des membres	*2 %*	*16 %*	*7 %*	*26 %*	*13 %*	*11 %*
Dons des particuliers et mécénat	*3 %*	*15 %*	*3 %*	*4 %*	*1 %*	*4 %*
Ventes aux usagers	*34 %*	*35 %*	*43 %*	*40 %*	*14 %*	*36 %*
Financement public	**61 %**	**34 %**	**47 %**	**30 %**	**72 %**	**49 %**
Subventions publiques	*23 %*	*28 %*	*25 %*	*21 %*	*53 %*	*24 %*
Commandes publiques	*38 %*	*6 %*	*22 %*	*9 %*	*19 %*	*25 %*
Total	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**
(Poids de chaque secteur dans le budget total)	***(48 %)***	***(6 %)***	***(13 %)***	***(27 %)***	***(6 %)***	***(100 %)***

Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français » - 2012

À QUI VONT LES SUBVENTIONS PUBLIQUES ?

Les jeunes associations exclues du champ des subventions publiques

L'augmentation du nombre d'associations participe sans doute aux tensions qui pèsent sur l'accès aux subventions publiques, mais dans les faits, les jeunes associations accèdent très faiblement aux circuits de financements publics et aux subventions publiques en particulier : les associations créées à partir de 2006 représentent 23 % du nombre total d'associations mais ne perçoivent que 4 % des subventions publiques en direction du monde associatif. La majeure partie des subventions publiques sont reconduites auprès des associations plus anciennes qui vivent de subventions publiques (Tableau 5). L'accès difficile des jeunes associations aux subventions publiques est préoccupant dans la mesure où il constitue un obstacle au renouvellement de l'action des associations.

Tableau 5 Répartition des financements publics selon l'âge des associations

	volume des subventions	% du nombre d'associations
avant 1971	29 %	18 %
1971 à 1990	40 %	30 %
1991 à 2005	27 %	29%
Après 2005	4 %	23 %
Total	**100 %**	**100 %**

Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011- 2012

Une relative diversité des subventions publiques selon les secteurs d'activité

Le secteur médico-social est le principal destinataire des subventions publiques : il perçoit 45 % des subventions publiques en direction des associations, ce qui s'explique notamment par la taille du secteur et la nature des fonctions remplies par ces associations dont les publics sont souvent en situation de difficulté et qui sont fortement employeuses de professionnels salariés. La répartition des subventions selon le secteur d'activité apparaît cependant assez diversifiée : les associations culturelles, récréatives et sportives, les associations d'éducation et de formation, les associations de gestion d'une activité économique perçoivent respectivement 23 %, 14 % et 12 % des subventions publiques en direction des associations.

La concentration des commandes publiques apparaît en revanche très élevée : 74% des commandes publiques sont concentrées dans les associations dans l'action sociale et la santé, 11 % dans l'éducation. Ces deux secteurs apparaissent concrètement seuls susceptibles d'accéder aux commandes publiques (Tableau 6). Les secteurs de l'action humanitaire, sociale et de la santé sont par ailleurs ceux pour lesquels le financement public prend le plus souvent la forme de commandes : 64% des financements publics en direction de ces secteurs le sont sous forme de commandes publiques (Tableau 7).

Tableau 6 Répartition des financements publics selon leur nature et selon le secteur d'activité

	Subventions publiques	Commandes publiques	Total	*Nombre d'associations*
Action humanitaire, sociale, santé	45 %	74 %	59 %	*14 %*
Défense des droits et causes	6 %	1 %	4 %	*13%*
Éducation, formation, insertion	14 %	11 %	12 %	*4 %*
Sports, culture et loisirs	23 %	10 %	17 %	*66%*
Économie et développement local	12 %	4 %	8 %	*3 %*
Total	100 %	100 %	100 %	*100 %*

Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011- 2012

Tableau 7 Parts respectives des subventions et des commandes publiques selon le secteur d'activité

	Part des subventions	Part des commandes	Total
Action humanitaire, action sociale, santé	36 %	64 %	100 %
Défense des droits et causes	86 %	14 %	100 %
Éducation, formation, insertion	51 %	49 %	100 %
Sports, culture et loisirs	77 %	23 %	100 %
Économie et développement local	86 %	14 %	100 %
Total	**50 %**	**50 %**	**100 %**

Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011- 2012

Subventions et commandes publiques concentrées dans les très grandes associations

Les financements publics – subventions ou commandes – s'adressent pour l'essentiel aux associations employeuses : les quelque 183000 employeuses – qui représentent 14 % du nombre total d'associations – perçoivent 91 % des subventions publiques et 95 % des commandes publiques.

Tableau 8 Répartition des subventions et des commandes publiques entre associations sans salariés et employeuses

	Subventions publiques	Commandes publiques	Total	*% nombre d'associations*
Associations sans salarié	9 %	5 %	7 %	*86 %*
Associations employeuses	91 %	95 %	93 %	*14 %*
Montant total	100 %	100 %	100 %	*100 %*

Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011- 2012

La plupart des nombreuses petites associations ne perçoivent qu'une part minime des subventions publiques : elles s'appuient pour l'essentiel sur quelques petits financements privés apportés par leurs membres et surtout sur le travail bénévole pour fonctionner : 71 % des associations ont un budget annuel inférieur à 10000 euros et perçoivent 2 % des subventions publiques (Tableau 9).

Les subventions publiques sont surtout concentrées dans les grandes associations : 2 % des associations – soit environ 27 000 associations – perçoivent 71 % des subventions publiques, soit une subvention publique moyenne de l'ordre de 360 000 euros. Ces associations sont de très grosses associations, vivant souvent de financements publics et dont la subvention est d'ailleurs parfois l'unique ressource. Participant à des missions de service public, très fortement employeuses, ces associations ont souvent vu leurs subventions reconduites en priorité.

Les associations de taille moyenne se trouvent dans une situation particulière : souvent plus jeunes, souvent porteuses d'innovations, s'appuyant de manière importante sur un engagement citoyen, ces associations dont les projets dépassent largement l'intérêt de leurs membres emploient des professionnels salariés et vivent grâce au travail bénévole et à partir de montages complexes de ressources publiques mais surtout privées dans lesquelles la participation des usagers a une part importante : c'est surtout dans ces associations que les subventions publiques jouent un rôle essentiel de soutien des dépenses de fonctionnement. Ces associations ne disposent souvent pas, en raison de leur taille, des compétences et des moyens nécessaires pour participer aux appels d'offres ou accéder aux circuits de commandes publiques : la généralisation des commandes publiques les a particulièrement fragilisées.

Tableau 9 Répartition des subventions publiques selon la taille de l'association

	Volume des subventions publiques	Volume du travail bénévole	Nombre d'associations
moins de 10 K€	2 %	41 %	71 %
10 à 50 K€	4 %	32 %	19 %
50 à 200 K€	9 %	15 %	6 %
200 à 500 K€	13 %	5 %	2 %
plus de 500 K€	71 %	7 %	2 %
Total	**100 %**	**100,0**	**100 %**

Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011- 2012

CONCLUSION

La baisse massive des subventions dans les dernières années, et son corollaire – la généralisation des commandes publiques - ont des conséquences importantes sur l'avenir des associations et sur les fonctions qu'elles remplissent. L'impact de cette évolution sur la capacité du secteur à innover est relativement bien repéré par les acteurs en présence, mais d'autres conséquences sont moins visibles. Pour de nombreuses associations, le recours à une augmentation de la participation des usagers est en réalité la seule alternative à la contraction de nombreux financements publics et en particulier à la baisse des subventions publiques. Mais le recours aux usagers induit des processus croissants de sélection des publics associatifs en fonction de leur solvabilité. La baisse des subventions publiques a en outre pour effet de fragiliser les associations moyennes qui ne sont pas en mesure d'accéder aux commandes publiques. Le développement du secteur associatif dans la période récente montre d'ailleurs un triple phénomène : une augmentation du nombre des petites associations de membres s'appuyant principalement sur le bénévolat et la participation des usagers, la concentration du poids économique des grandes associations qui contribuent à la mise en place des politiques publiques et l'amenuisement du nombre et du poids des associations moyennes dont l'importance est pourtant essentielle à l'équilibre du secteur associatif.